



Lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre

Acteurs et institutions en Afrique

Par **Cédric Poitevin**, chercheur au GRIP

19 juin 2009

En Afrique comme dans le reste du monde, la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) est longtemps restée une prérogative exclusive des États. Cependant, depuis une dizaine d'années, les initiatives internationales et régionales se sont multipliées : des instruments juridiques ont vu le jour au sein des Nations unies et, sur le continent africain, l'Union africaine (UA) a pris conscience du problème tandis que plusieurs États du continent, par le biais d'organisations régionales, se sont dotés d'instruments visant à contrôler la circulation des ALPC ou sont en voie de le faire.

Ces initiatives diverses, selon qu'elles soient politiquement ou juridiquement contraignantes, peuvent ou doivent désormais servir de base aux États africains afin qu'ils élaborent leur politique de lutte contre la prolifération des ALPC ou qu'ils renforcent les capacités de contrôle déjà existantes. En Afrique, peut-être plus qu'ailleurs, ces efforts impliquent fréquemment d'autres acteurs que les gouvernements nationaux, désireux d'assister les États dans ce processus : des organisations internationales, des centres de recherche et des membres de la société civile locale.

Cette Note présente brièvement les différents instruments et acteurs impliqués dans la lutte contre la prolifération des ALPC en Afrique. Elle se divise en cinq parties : les instruments internationaux (I), continentaux (II) et régionaux (III), la contribution de l'Union européenne (IV), le niveau national (V) et les centres de recherche et la société civile (VI).

I. International

Au niveau des **Nations unies** (ONU), il existe trois instruments de contrôle des ALPC : le Protocole sur les armes à feu, le Programme d'action sur les ALPC et l'Instrument international sur la traçabilité sur les ALPC.

Le **Protocole sur les armes à feu**, adopté en 2001, est l'unique instrument juridiquement contraignant à l'échelle internationale¹. Il a été élaboré dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Il ne concerne donc pas les transferts d'État à État. Cependant, de par les mesures qu'il prévoit, il touche une grande partie du système de

¹ De son nom complet, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Le texte intégral est disponible sur

http://data.grip.org/documents/2_Maitrise_des_armements/Transfert_des_armements/200905071115.pdf

contrôle national et concerne aussi les armes appartenant aux États, notamment en ce qui concerne la fabrication, le marquage, l'enregistrement, les autorisations et les sanctions.

Le **Programme d'action sur les ALPC**, adopté en 2001, est un instrument-cadre politiquement contraignant qui aborde l'ensemble de la problématique des ALPC aux trois niveaux : national, régional et international². Il souligne notamment l'importance de mettre en place des législations, des réglementations et des procédures administratives (et de renforcer celles qui existent déjà) afin d'exercer un contrôle effectif sur la production, l'importation, l'exportation, le transit ou la réexportation des ALPC. D'autres mesures sont également recommandées, comme la mise en place de mécanismes ou organes de coordination pour élaborer des directives et suivre les efforts visant à prévenir le commerce illicite des ALPC, ou encore l'harmonisation des législations et la coopération aux niveaux régionaux et sous-régionaux.

L'**Instrument sur la traçabilité sur les ALPC**, adopté en 2005, est un instrument politiquement contraignant qui a été adopté en application d'une recommandation contenue dans le Programme d'action³. Il vise à renforcer les normes internationales en matière de marquage et d'enregistrement et établit un mécanisme de traçage au niveau global.

II. Continental

En tant que telle, l'**Union africaine (UA)**⁴ n'est pas un acteur majeur de la lutte contre la prolifération des ALPC en Afrique. Celle-ci s'organise plutôt à l'échelle régionale. L'organisation continentale a cependant élaboré deux initiatives en la matière.

En juillet 1999, la 35e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA)⁵ a demandé que soit élaborée une « approche africaine des problèmes posés par la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre ». La première Conférence ministérielle de l'OUA sur les ALPC s'est tenue du 30 novembre au 1^{er} décembre 2000 et a adopté la **Déclaration de Bamako**⁶. Le document recommande qu'un certain nombre de mesures soient prises à différents niveaux (national, régional et international) afin de faire face au problème⁷.

² De son nom complet, le Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects. Le texte intégral est disponible sur http://www.poa-iss.org/PoA/PoA_FrancaisN0150721.pdf?OpenElement

³ De son nom complet, l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites. Le texte intégral est disponible sur http://disarmament.un.org/cab/Markingandtracing/ITI_French.pdf

⁴ Tous les États du continent africain sont membres de l'UA, à l'exception du Maroc, qui l'a quittée après la reconnaissance par l'organisation de la République arabe sahraouie démocratique.

⁵ L'Organisation de l'unité africaine a été remplacée en 2002 par l'Union africaine.

⁶ De son nom complet, la Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre. Le texte intégral est disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1819.pdf>

⁷ Au niveau national, il demande notamment l'élaboration et la mise en œuvre « de programmes d'action sur la gestion responsable des armes licites ; la remise volontaire des ALPC ; l'identification et la destruction (...) des surplus d'armes et des stocks désuets ; l'insertion et la réinsertion des jeunes démobilisés » et l'adoption de législations et d'autres mesures appropriées. Au niveau régional, il recommande, entre autres, la mise en place de mécanismes de coordination et d'harmonisation des efforts des États ainsi que le renforcement de la coopération entre les forces de l'ordre.

Par la suite, en décembre 2005, l'UA a réuni à Windhoek (Namibie) la seconde conférence continentale d'experts gouvernementaux sur le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre. Celle-ci a adopté la **Position commune de Windhoek**⁸, qui réactualise les recommandations aux États formulées dans la Déclaration de Bamako et demande à la Commission de l'UA d'organiser et d'assurer le suivi des propositions formulées dans la Position, et notamment de « convoquer un atelier technique et juridique afin de développer un instrument légalement contraignant en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre »⁹.

Actuellement, l'UA est « en train de développer des termes de référence afin d'engager un envoyé spécial pour le désarmement, susceptible de promouvoir un agenda de désarmement global à l'échelle du continent »¹⁰. Il s'agirait là d'un pas en avant afin de mettre en pratique les recommandations politiques formulées précédemment.

III. Régional

Depuis le milieu des années 1990, les États africains ont pris conscience du danger que la circulation incontrôlée des ALPC représente sur le continent et du rôle que les organisations régionales du continent pouvaient endosser pour lutter contre ce phénomène. Aujourd'hui, trois d'entre elles bénéficient d'un instrument juridiquement contraignant de contrôle des ALPC et une quatrième organisation est actuellement en train d'élaborer son propre instrument en la matière.

III.1. Afrique australe

La **Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)**¹¹ est la première région du continent à avoir adopté un instrument juridique contraignant sur les ALPC. Il s'agit du **Protocole de la SADC** qui a été signé par les États de la région le 9 mars 2001 et est entré en vigueur le 8 novembre 2004¹². Les trois objectifs principaux du Protocole sont de : 1°) prévenir, combattre et éradiquer la fabrication illicite des ALPC et de leurs munitions ; 2°) encadrer les transferts légaux de ces armes ; et 3°) harmoniser les différentes législations nationales.

Afin d'assurer la mise en œuvre du Protocole dans les pays de la SADC, celle-ci travaille actuellement en collaboration avec le **Southern African Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPCCO)**¹³, l'organisation sous-régionale de coopération policière.

⁸ De son nom complet, la Position commune africaine en vue de la Conférence de révision du Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects. Le texte intégral est disponible en anglais sur <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/AU/Windhoek%20Common%20Position.pdf>

⁹ L'Égypte est le seul État à avoir émis une réserve à cette proposition.

¹⁰ Présentation de l'Union africaine sur le site du *Programme of Action – Implementation Support System (PoA-ISS)*. Disponible sur <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/19.aspx> (accès au site le 15 juin 2009)

¹¹ Les 14 États membres de la SADC sont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République démocratique du Congo, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

¹² De son nom complet, le Protocole de la SADC sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes. Le texte intégral est disponible en anglais sur <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/SADC/Instruments/SADC%20Protocol.pdf>

¹³ Site du SARPCCO : <http://www.interpol.int/public/Region/Africa/Committees/SARPCCO.asp>

III.2. Région des Grands Lacs et Corne de l'Afrique

Dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, onze États se sont mis d'accord pour développer un instrument sensiblement identique au Protocole de la SADC¹⁴. Il s'agit du **Protocole de Nairobi** qui a été ouvert à la signature le 21 avril 2004 et est entré en vigueur le 5 mai 2006¹⁵.

Ces États ont créé et mandaté une organisation afin de les aider à la mise en œuvre du Protocole de Nairobi : le **Regional Centre on Small Arms (RECSA)**¹⁶, une organisation intergouvernementale chargée de coordonner l'action des Points focaux nationaux des États membres en vue d'appliquer le Protocole et de mettre en place des Plans d'actions nationaux.

III.3. Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'Ouest dispose depuis le 14 juin 2006 d'une **Convention sur les ALPC**¹⁷, qui remplace le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest, qui est l'initiative internationale la plus ancienne en ce qui concerne les ALPC.

L'instrument, qui n'est pas encore entré en vigueur, contient plusieurs dispositions originales, parmi lesquelles l'interdiction pour les États membres d'importer ou d'exporter des armes légères dans la sous-région sauf en cas d'exemption délivrée par la Commission de la CEDEAO (**Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest**)¹⁸. Il renforce également les contrôles de la fabrication des ALPC ainsi que les mesures de transparence et d'échange d'informations entre les États membres.

III.4. Afrique centrale

Prenant exemple sur les autres organisations régionales d'Afrique, la **Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)**¹⁹ a décidé de se doter d'un **instrument juridique de lutte contre la prolifération des ALPC**. Cette décision a été entérinée en mai

¹⁴ Ces États sont le Burundi, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan et la Tanzanie.

¹⁵ De son nom complet, le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique. Le texte intégral est disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

¹⁶ Site du RECSA : <http://www.recsasec.org/>

¹⁷ De son nom complet, la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes. Le texte intégral est disponible sur http://www.grip.org/research/convention_CEDEAO_FR.pdf. Un expert du GRIP a été l'un des deux rédacteurs du projet de Convention régionale.

Pour une analyse détaillée de l'instrument juridique, voir I. BERKOL, *La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre : analyse et recommandations pour un plan d'action*, Note d'analyse du GRIP, 1^{er} avril 2007. Disponible sur http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2007/NA_2007-04-01_FR_I-BERKOL.PDF

¹⁸ La CEDEAO est composée des États suivants : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. La Mauritanie a, pour sa part, quitté l'organisation en 2002.

¹⁹ La CEEAC est composée des États suivants : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad. Le Rwanda a quitté l'organisation en 2007 mais participe toujours aux discussions au sein de l'UNSAAC et serait, à ce titre, un État partie potentiel du futur instrument juridique.

2007 lors de la 25^e réunion ministérielle du **Comité consultatif permanent de l'ONU sur les questions de sécurité en Afrique centrale** (CCPNUQSAC, également connu sous son acronyme anglais UNSAC)²⁰.

Par la suite, en mai 2008 à Luanda (Angola), lors de la 27^e réunion ministérielle, le Rapport d'expertise a été adopté par l'UNSAC²¹. Celui-ci a également mandaté le **Secrétariat de la CEEAC**, dont l'UNREC (**United Nations Regional Centre for Peace and Disarmament in Africa**)²² est en charge, afin de développer le futur instrument régional de lutte contre les ALPC.

En mai 2009, lors de la 28^e réunion ministérielle de l'UNSAC à Libreville (Gabon), un avant-projet d'instrument juridique²³ a été présenté par le Secrétariat de la CEEAC aux membres du Comité. En parallèle, la République du Congo a remis au Secrétariat un projet d'instrument juridique fortement inspiré du texte de la Convention de la CEDEAO sur les ALPC.

En vertu des décisions prises par les membres de l'UNSAC, le Secrétariat de la CEEAC doit présenter, lors de la prochaine réunion ministérielle prévue à Ndjamena (Tchad) pour la fin septembre ou le début octobre 2009, deux documents : 1°) un projet d'instrument juridique de lutte contre les ALPC en Afrique centrale et 2°) un plan d'action pour la mise en œuvre du futur instrument juridique. Les États membres de la CEEAC pourraient alors adopter l'instrument et le présenter lors de la prochaine Assemblée générale des Nations unies prévue en octobre 2009.

IV. La politique de l'Union européenne

Dans le cadre de la Stratégie de lutte contre les ALPC adoptée par l'**Union européenne** (UE) en décembre 2005²⁴, Bruxelles a élaboré un plan d'action par le biais duquel elle fournit un important soutien aux initiatives régionales et nationales existantes en Afrique subsaharienne (les Protocoles de la SADC et de Nairobi et la Convention de la CEDEAO), région considérée comme prioritaire²⁵.

²⁰ Créé au début des années 1990 pour suppléer à l'absence de structure effective de gestion des questions de paix et de sécurité en Afrique centrale, l'UNSAC se réunit deux fois par an en attendant la fin du renforcement des structures de la CEEAC dans le cadre d'un programme mis en œuvre par l'Union européenne qui doit aboutir en 2010. Une présentation de l'UNSAC est disponible sur le site de l'UNODA (United Nations Office for Disarmament Affairs) : <http://disarmament2.un.org/cab/sacsqca.html>

²¹ De son nom complet, Options de mise en place d'un Instrument juridique de lutte contre les ALPC en Afrique centrale. Ce Rapport a été rédigé par le GRIP (sur mandat de la CEEAC). Disponible sur http://www.grip.org/bdg/pdf/20080428-rapport_options_instrument_juridique.pdf

²² UNREC est le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique. Voir sur www.unrec.org

²³ De son nom complet, Éléments tirés d'instruments juridiques pertinents à vocation universelle et aussi sous-régionale. Disponible sur http://data.grip.org/documents/2_Maitrise_des_armements/Problematique_et_initiatives%20/200906161502.pdf

²⁴ Le document est disponible sur <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st05/st05319.fr06.pdf>. Voir aussi Ilhan BERKOL, La politique de l'UE en matière d'armes légères, Note d'analyse du 17 novembre 2006, GRIP. Disponible sur http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2006/NA_2006-11-17_FR_I-BERKOL.pdf

²⁵ La stratégie appelle l'UE à travailler 1°) au niveau national en mettant en place « des programmes d'assistance consistant à fournir des équipements et une assistance dans l'élaboration de législation nationale en matière de contrôle des exportations et à former les institutions des États de l'Afrique sub-saharienne » et 2°) au niveau régional en soutenant « les initiatives régionales dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite des ALPC et de leurs munitions en privilégiant dans un premier temps, celles de l'Afrique subsaharienne à

Dans cette optique, depuis janvier 2007, l'UE a lancé un projet visant à « développer la capacité et l'efficacité de la CEEAC en matière de prévention de conflits afin de renforcer la paix, d'accroître la visibilité politique de la CEEAC et d'augmenter l'implication de ses États membres »²⁶.

V. Niveau national

Quelles que soient leur exhaustivité et leur efficacité, les initiatives régionales et internationales ne peuvent qu'orienter les directives politiques nationales. Il incombe *in fine* aux gouvernements nationaux de prendre les dispositions légales nécessaires et de se donner les moyens de les appliquer afin de lutter efficacement contre la prolifération des ALPC.

En application du Programme d'action des Nations unies et, lorsqu'ils existent, des instruments juridiques régionaux, un nombre croissant d'États africains ont mis en place des **Commissions nationales sur les ALPC** (aussi appelées Points focaux nationaux sur les ALPC), qui sont des organes chargés de coordonner les actions menées en la matière. Celles-ci sont souvent programmées dans le cadre d'un **Plan national d'action sur les ALPC**, qui détaille, thématique par thématique (par exemple : DDR, gestion des stocks, sensibilisation du public, etc.), les actions à entreprendre en vue d'améliorer le contrôle des armes légères et d'appliquer les instruments internationaux pertinents.

VI. Centres de recherche et société civile

Les actions de lutte contre la prolifération des ALPC en Afrique sont donc menées à divers niveaux (international, continental, régional et national) et par diverses entités (les institutions internationales et régionales ainsi que les États). Les acteurs non gouvernementaux jouent également un rôle important en la matière soit en collaboration avec les entités gouvernementales, soit de manière indépendante. Ils réalisent des actions d'expertise, de renforcement des capacités de structures étatiques, de sensibilisation ou encore des enquêtes de terrain. Ces acteurs sont de deux types : des centres de recherche – comme le GRIP (Bruxelles), Saferworld (Londres), Small Arms Survey (Genève), UNIDIR (Genève)²⁷ ou l'Institute for Security Studies (Johannesburg) – et des ONG et des réseaux d'action sur les ALPC – comme l'International Action on Small Arms (IANSA) et le Réseau africain francophone sur les armes légères (RAFAL), coordonné par le GRIP²⁸.

travers un soutien financier et technique aux organisations régionales et nationales chargées de la mise en œuvre des instruments régionaux pertinents (moratoire de la CEDEAO, convention de Nairobi et protocole de la SADC) et, le cas échéant, leur transformation en conventions régionales juridiquement contraignantes ».

²⁶ Le titre du projet est « Assistance technique de mise en œuvre du programme d'appui aux actions de la CEEAC en matière de paix et de sécurité ». Référence : EUROPAID/122162/D/SV/Multi. Cette action, dont un des volets porte spécifiquement sur la lutte contre la prolifération des ALPC, est entreprise par un consortium constitué par l'opérateur TRANSTEC et deux centres de recherche, ECDPM et le GRIP.

²⁷ UNIDIR pour Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement.

²⁸ Le RAFAL réunit des ONG et des institutions d'Afrique francophone active dans la lutte contre les ALPC. Voir sur <http://www.reseau-rafal.org/>